农村集体经济的特征、存在的问题及改革

谭秋成

(中国社会科学院 农村发展研究所,北京 100732)

摘　要: 以家庭经营为基础、统分结合的双层经营体制被认为是集体经济,主要是因为土地属集体所有。家庭经营是统分结合双层经营体制的基础,但这种经营仍是农户与集体的一种合同关系。由于家庭经营的土地承包期太短,农地的价值显著降低,农地承包者因而不愿进行长期投资改良土地、兴修水利。相反,承包者常采用大量施用化肥、放任水利设施荒废等掠夺性经营方式。而且,集体经济组织的代表村委会、村民小组常常滥用所有者代表的身份,随意改变土地承包关系,以搞规模经营或发展集体经济的名义强行收回承包地,损害农民的利益。农村集体经济曾推动了中国早期工业化、城市化快速发展,目前却因为导致农业生产效率低下、征地成本越来越高以及不利于人力资本积累等结果阻碍了经济社会进一步转型。农村集体经济改革的方向是按户而不是人将承包地确定下来,让农户获得稳定并长久不变的土地承包经营权,并允许承包经营权不受限制地自由流转。

关键词: 集体经济;双层经营;承包制

中图分类号:F 301.0　　**文献标识码:**A　　**文章编号:**1000-5919(2018)03-0094-10

集体经济属于一种非自然经济形态,它服从于国家的目标,只出现在那些倡导公有制的社会中。20 世纪 50 年代,中国曾发动大规模的国有化和集体化运动,在城市国有经济旁边建立了城镇集体经济,在农村则建立了人民公社。城镇集体经济和人民公社是两种最典型的集体经济。改革开放后,城镇集体经济基本消亡,农村人民公社则变为以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制。家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制仍被认为是一种集体经济,因为其主要的生产要素土地由集体所有。然而,这种集体经济在产权结构、生产效率、收益分配方面与之前的人民公社大相径庭。

本文讨论以家庭承包经营为基础、统分结合的农村集体经济组织的特征及适应性问题。第一部分分析这种集体经济组织产权结构的特征,尤其要分析最基本的生产资料土地的产权是如何在农户和集体之间分配的,解释为什么农村家庭承包经营仍属集体经济;第二部分研究以家庭承包经营为主、统分结合的农村集体经济在农业生产方面存在的效率损失;第三部分讨论农村集体经济在推动我国工业化和城市化中所起的作用;第四部分评述目前两种农村集体经济改革的方式,提出集体经济组织下一步改革的建议;最后一部分是简单的结论。

一、农村集体经济的特征

1. 土地集体所有

联产承包责任制实现后,农业生产方式是以农户为单位组织生产经营活动的。尽管如此,在当时及以后系列政策表述中,改革后的农村基本经营制度被称为“以家庭联产承包责任制为基础,统分结合的双层经营体制”,认为家庭承包经营仍属集体经济,原因就是家庭经营的主要生产资料土地是集体所有。换言之,实现家庭承包责任制后的农户并未脱离集体,他们只是获得了土地的承包权,和集体保持着承包关系。而且,这种承包关系在 1982 年颁发的一号文件《全国农村工作会议纪要》被明确表述为农户与集体之间的一种合同关系。该文件还敦促各地生产队对各种形

收稿日期:2018－01－31

作者简介:谭秋成,男,湖南湘乡人,中国社会科学院农村发展研究所研究员。

式的责任制,无论是大包干、作业组、专业人,都要与之订立好合同,将双方的权利、义务、责任用合同的方式确定下来。

所以,在家庭联包责任制这一经营方式中,存在着关于权利和义务两方主体。其一是集体,它是土地所有者,发包土地,监督承包人合理利用和保护土地,督促承包者完成国家规定的义务;另一方是农户家庭,它承包土地,决定农业经营方式,组织生产,自负盈亏。他执行国家政策,如计划生育和服兵役;完成国家规定的各项义务,如粮食统派购任务、投资投劳进行农田水利和道路等基本建设;上交部分提留用于村干部和教师工资、军烈属和五保户及困难户生活等。

2. 统分结合的双层经营

1983 年颁发的一号文件《当前农村经济中的若干政策问题》正式提出了统一经营和分散经营的概念,认为家庭经营只是集体经济的一个层次。按照该文件的说法,家庭经营的优势是给了农户自主配置资源的权利,解决了农业生产中劳动贡献度量的难题,因此能极大地激发农户生产的潜能,是与当时以手工劳动为主的农产生产特点相适应的;集体统一经营的优势是解决一家一户难以承担的事务,如机械化耕作、农田水利建设、病虫害防治等,更能适应以后生产力水平更高的农业现代化需要。

《当前农村经济中的若干政策问题》没有解释为何农户就不能通过自己或者家庭相互合作解决诸如机械化、农田水利设施兴建等问题,而是一定需要一个集体不可。事实上,这些问题在同样以家庭经营为主的欧美、日本、台湾等国家和地区是农场自己解决的。联产承包责任制以后的实践也说明,在大部分农村地区,集体既无能力也无动机为农户家庭生产提供服务。《当前农村经济中的若干政策问题》之所以设计了集体经营这一层次,仍是出于两方面考虑:其一,消除当时社会认为的所谓承包责任制就是“土地回家”“平分集体财产”“分田单干”等对农村改革的怀疑;其二,再次强调农户的义务,保证分散经营的农户能完成国家下达的各项任务。然而,由于当时的文件没有将集体统一经营与家庭分散经营的边界划分清楚,集体经营的提法成为 20 世纪 80 年代后期和 90 年代早期部分地区否定家庭联产承包责任制、提出搞所谓“农业规模经营”和“两田制”的借口。

3. 家庭经营是基础

自 20 世纪 70 年代末农村经济体制改革开始,国家政策便将家庭经营定位于农村生产方式的基础,当然也是农村集体经济的基础,集体经营这一层次主要是围绕家庭分散经营提供农业生产方面的服务。20 世纪 90 年代初,曾有部分基层组织以发展集体经济为名干预农户家庭生产,收回承包地,造成一些农民失去土地,严重影响了农民生活和农村社会稳定。为此,中共中央、国务院在 1993 年发布了《关于当前农业和农村经济发展的若干政策措施》,该文件重申了之前的改革政策,认为集体经营只是为家庭经营提供服务。之后,又在 1997 年发布了《关于进一步稳定和完善农村土地承包关系的通知》,这一文件明确反对以发展集体经济的名义将农民承包地收回归大堆、从而削弱和破坏农户家庭经营的现象。

家庭经营的地位、家庭经营和集体统一经营的关系在 2002 年全国人大通过的《中华人民共和国农村土地承包法》得到比较清晰的界定,并以法的形式相对稳定地固定下来。根据《农村土地承包法》第十三条和第十四条,集体经济组织作为所有者,主要是“发包本集体所有的或者国家所有依法由本集体使用的农村土地”“监督承包方依照承包合同约定的用途合理利用和保护土地”“制止承包方损害承包地和农业资源的行为”。集体经济组织必须守约,不得自毁合同。《农村土地承包法》设有集体经济组织提供生产技术和信息等服务的条款,但这些服务必须基于与承包方的约定,《农村土地承包法》没有主张集体经济组织利用土地直接从事生产经营性活动。而根据《农村土地承包法》第十六条,承包土地的农户“依法享有承包地使用、收益和土地承包经营权流转的权利,有权自主组织生产经营和处置产品”。所以,在统分结合的农村集体经济中,农户家庭是生产者、经营者和收益者,家庭经营是集体经济的基础,而集体经济组织只是发包人和土地资源使用的监督者。

4. 农村集体经济本质上反映国家与农民的关系

在经济组织中,参与组织的成员为了合作剩余让渡了各自所有要素的使用权,成员的权利通过谈判由合约规定。阿尔钦和德姆塞茨定义剩余索取权为古典企业的所有权①,格罗斯曼和哈特定义剩余控制权为企业所有权②。所谓剩余控制权,是指拥有那些企业未能通过合约详尽规定而剩余的权利,剩余控制权无疑包括了剩余索取权。按照格罗斯曼和哈特关于企业所有权的定义,在以家庭经营为基础、统一和分散经营相结合的集体经济组织中,承包土地的农户是组织的实际所有者,因为它自主决策并承担决策的后果,这与之前实行的所谓"三级所有、队为基础"的人民公社体制有着本质的区别。在人民公社体制中,公社代表国家下达各项任务和生产计划;生产大队进一步将生产计划和任务指标分解到生产队,并代表公社监督生产队;生产队具体组织生产,在完成国家征派购任务后将产品在社员内部之间进行分配。③ 国家掌握了人民公社体制中的部分控制权,是这一经济组织的所有者之一。

如果根据早期的政策表述和规定,在以家庭经营为基础、统一和分散经营相结合的集体经济组织中,利益相关方主要是家庭和集体,两者似乎是一种平等的交易关系,集体拥有农村土地所有权,农户家庭拥有土地承包权。农户家庭通过上交"三提五统"、完成集体义务获得承包权,而集体通过改善生产基础设施、为社区内部集体成员提供服务行使土地所有权。将上交"三提五统"、完成集体义务视为农户获得承包权的租金,这一点尚可理解。但是,集体通过提供服务来行使土地所有权就有悖常识了。经济学理论认为,拥有所有权尤其是稀缺资源土地的所有权是可以获得租金的。也就是说,集体通过对社区内部土地所有权的垄断可以天经地义让承包土地的农户上交"三提五统"、完成各种义务,无须通过提供服务来交换。事实上,国家在 2006 年开展新农村建设运动后,农业税费和"三提五统"被取消,绝大部分集体经济组织失去了为农户提供生产服务的必要财力,集体经济中的统一经营在 2008 年通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》被表述为以合作组织为主的各种农户联合生产,即"统一经营要向发展农户联合与合作,形成多元化、多层次、多形式经营服务体系的方向转变"。毫无疑问,这种统一经营与 1982 年一号文件《全国农村工作会议纪要》及 1983 年一号文件《当前农村经济中的若干政策问题》说的集体统一经营有着质的区别。尽管如此,集体经济中的集体仍然存在,它仍是土地的所有者,农户仍只获得土地承包权。

农村集体经济中土地的集体所有权和农户承包权曾被类比为"两田制"中的田底权和田面权,以兹证明这种产权结构的历史合法性,并暗示这种产权结构可能改革的方向。然后,田底权和田面权的分离是当事人之间因为典当、押租或荒地开垦形成的④,是田底权和田面权所有者之间的一种自愿的市场交易关系⑤。相反,在农村集体经济组织中的所谓集体,尽管有其边界,但并不是农民自愿组合而成。集体经济一开始便是国家组织和管理农民的一种方式,农民对集体资源土地的权利是国家根据社会经济发展目标、农业生产效率、控制和管理集体经济的交易费用等决定的,而集体经济组织的主要代表村民委员会本质上是国家在农村基层的代理人,代表着国家与农民签订承包合同,监督承包合同的执行,土地集体所有

---

① Alchian Armen and Demsetz Harold, 1972, Production, Information Costs, and Economic Organization, *The American Economic Review*, Vol. 62, No.5.

② Grossman Sanford and Hart Oliver, 1986, The Costs and Benefits of Ownership: A Theory of Vertical and Lateral Integration, *Journal of Political Economy*, Vol.94, No.4.

③ 谭秋成:《农民为什么容易受政策歧视》,《中国农村观察》2010 年第 1 期。

④ 官美堞:《明清时期的"田骨"和"田皮"》,《山东大学学报(哲学社会科学版)》1990 年第 3 期;赵冈:《论"一田两主"》,《中国社会经济史研究》2007 年第 1 期。

⑤ 刘志:《地权的分割、转移及其阐释——基于传统中国民间土地市场》,《中国经济史研究》2017 年第 3 期。

的实质是国家删除了农户对土地的自由交易权利。所以,集体经济本质上反映着国家与农民的关系。

二、农村集体经济存在的问题

1. 经营行为短期化

早期的家庭承包责任制中,承包期是非常短的,相当部分地区对承包地基本上是一年一调整。1982年通过的一号文件《全国农村工作会议纪要》曾指出,各种形式的农业生产责任制"只要群众不要求改变,就不要变动"。实际上,集体经济组织内部总有一些成员,或者由于人口增加,或者由于感觉土地肥瘦不均,不断提出调整土地的要求。不断调整承包地在当时导致无人对农田水利设施进行维护和修缮。

根据2002年通过的《农村土地承包法》,目前耕地的承包期是30年,草地和林地的承包期分别是30—50年和30—70年。耕地承包期30年尽管较以前的15年和几年不变大大延长,但仍不利于农业长期投资和土地改良。水利设施建设如打井、建水坝、修池塘等,机耕道和农用房修建,水土治理,土地平整,地力培养等都需要一定规模的投资,且投资回收期相当长。如果预期这部分投资的收益在承包地到期后会被他人无偿占有,承包者是不会进行农业长期投资的。而且,承包地期限太短显著降低了农地的价值,承包者出租土地时无法获得承包地正常的租值。最严重的是,承包期太短导致了生产行为短期化和对土地的掠夺性经营,使得农业发展不可持续。根据联合国粮农组织的统计,2005—2009年中国每公顷耕地施用的农药是美国的4.68倍,印度的51.5倍;2009年,中国每公顷施用的氮肥、磷肥、钾肥分别相当于全世界平均水平的4.28、4.23、2.66倍①。大规模施用农药和化肥破坏了土壤结构,污染了水源,减少了生物多样性,削弱了农业的多功能性,直接威胁各地居民的饮水和食品安全。

2. 土地资源被浪费

无论集体还是农户,都不能买卖农村集体所有制土地,农地转为建设用地必须由国家征用。早期,由农户组成的集体的谈判力是很低的,农地价格基本上由征地的地方政府决定。结果,大量农用地以低廉的价格被征为工业和城市建设用地,建成各种开发区和广场。集体所有制也导致农户对土地这一社区公共资源的抢占和滥用,如作为宅基地,在耕地上挖渔池、取土烧砖建窑等。1982、1984年中央一号文件及《中华人民共和国土地管理法》一再强调不能在承包地上盖房、葬坟、起土,严禁将承包地转作宅基地和其他非农业用地。然而,由于监督成本高昂,耕地被转作它途的现象仍大量发生。

农民获得的承包地一开始是不能出租、抵押、买卖的。1984年中央一号文件允许农户通过协商的方式流转自己的承包地。《农村土地承包法》允许土地承包经营权依法采取转包、出租、互换、转让或者其他方式流转。尽管如此,《农村土地承包法》强调了集体经济组织内部成员在获得流转承包地的优先权,加上承包权本身期限的制约和村集体经济组织可能的干预,承包地流转市场始终难以发展健全。目前,承包地流转主要发生在集体经济组织内部农户之间,且流转合约多属短期的口头约定,这意味着耕地很难向有资金和技术的农业经营者集中。由于土地流转市场不完善,承包权流转租金较低且存在耕地被破坏的风险,出现部分在城市已有稳定工作的农民宁愿将土地撂荒、闲置,也不愿意流转土地或放弃承包权的现象。

3. 农户权益难以保障

集体经济组织、特别是村委会发包土地,监督土地使用,保证承包者完成合同任务。20世纪80年代后期开始,部分村委会常利用国家赋予的这一行政权力,随意改变土地承包关系,以各种名义强行收回农民的一部分承包地,然后重新以高价发包,加重农民负担;部分村委会违背农民意愿,搞强迫命令,推广所谓的土地适度规模经营;部分村委会为了解决负担不均和完成农产品定购任务难等问题,把土地分为口粮田和责任田,搞所谓

---

① FAO,2013, *FAO Statistical Yearbook* 2013: *World Food and Agriculture*, Rome. Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2013.

“两田制”;部分村委会为了增加乡、村集体收入,随意扩大“机动地”的比例,损害农民的利益。

1997 年中共中央办公厅、国务院办公厅发布的《关于进一步稳定和完善农村土地承包关系的通知》对部分地方随意调整承包关系以及“两田制”进行了制止,明确规定各地都不得留有机动地,已经留有的地方必须将机动地严格控制在耕地总面积 5% 的限额之内。《农村土地承包法》第十四条第一款规定发包方必须“维护承包方的土地承包经营权,不得非法变更、解除承包合同”;第二款规定发包方必须“尊重承包方的生产经营自主权,不得干涉承包方依法进行正常的生产经营活动”。但是,乡镇政府、村委会总有机会利用其强势地位,以发展农村集体经济的名义侵占、损害承包者的利益。

4. 家庭经营规模狭小

20 世纪 70 年代末及 80 年代初开始农业联产承包责任制改革时,土地一般是按人口均分的,部分地区则按人口与劳动力一定比例分配,由于人多地少,家庭承包经营的规模都极为狭小。早期,承包期很短,而承包地又不断被调整,农户无法作出规模经营的预期,土地流转当时主要在村内,而且时间都不长。1993 年政策将承包期延至 30 年,这一时间对实现规模经营后需要改土改水、进行基础设施建设的农业生产实际上是不够的。最主要的问题是,集体经济的代表村委会的承诺是不可信的,农户在实行规模经营时签订的土地流转合同存在极大的不确定性。按照《农村土地承包法》,第二轮承包期 30 年不变,村委会不能随意调整土地。然而,在实践中,仍有部分集体经济组织对这一政策根本就没有执行,对承包地仍进行三年一调或五年一调①。

承包权利的不完整性和不确定性使得经营者和承包人难以签订长期稳定的合约,我国农业也就长期保持小规模经营。经营规模小,很难使土地、劳动力、资本等生产要素达到最优配置。而且,小户也没有能力开展周期长、投资数额较大的农田基本建设,缺乏根据市场调整生产品种和结构的动力。结果,我国农业生产效率较低,产品竞争力不高。土地流转受到限制、耕作规模无法扩大后,直接导致农民在化肥、农药等生产资料利用上无法达到规模最优。此外,耕作规模小、农业收入比重不高也使农民缺乏学习改良土壤、合理施肥、引进新技术新品种、优化种植结构的动力。

三、农村集体经济与工业化城市化

1. 早期发展理论与农村集体经济建立

农村集体经济这种生产方式的建立,理论上可追溯至早期的发展观。马克思曾指出,资本主义发展就是通过资本原始积累起步的,而且“资本来到世界,从头到脚,每个毛孔都滴着血和肮脏的东西”②。苏联左派经济学家普列奥布拉任斯基则杜撰了一条社会主义原始积累规律,主张牺牲农民利益为工业化积累原始发展资金③。不只是社会主义经济学家,20 世纪 50 至 70 年代的发展经济学家如刘易斯④、罗森斯坦·罗丹⑤、纳克斯⑥、拉尼斯和费景汉⑦等都认为,落后国家工业化和经济发展的关键问题便是资本积累,农业的作用就是如何为工业部门扩展提供剩余的资本和低廉的劳动力。

受早期发展观的影响,部分拉美、非洲等发展中国家建立了以高额征收农业税、发展国有工业、扭曲工农产品价格、管制外汇交易为特征的经济体制,期望强制性地从农业部门榨取经济剩余,大

① 谭秋成:《作为一种生产方式的绿色农业》,《中国人口·资源与环境》2015 年第 9 期。

② 马克思:《资本论》第 3 卷,北京:人民出版社 1972 年版。

③ 普列奥布拉任斯基:《新经济学》,胡锡江译,北京:中国时代经济出版社 2012 年版。

④ Lewis, A, 1954, Economic Development with Unlimited Supplies of Labor, *Manchester School of Economics and Social Studies*, Vol. 22, pp. 139 – 191.

⑤ Rosenstein-Rodan, P, Notes on the Theory of the Big Push, In *Development for Latin America*, Edited by Ellis, H, and Wallich, H, New York: St Martin's, 1961.

⑥ Nurkse, R, *Problems of Capital Foundation in Underdeveloped Countries*, New York: Oxford University Press, 1953.

⑦ Ranis, G, and J, Fei, A Theory on Economic Development, *The American Economic Review*, Vol. 51, 1961, No. 4.

规模推进工业化。中国则于 1958 年在农村建立了对农民进行生产生活全面控制的人民公社体制。人民公社体制由于国家干预、征派购任务沉重、平均主义分配及农业生产中本身的监督难题,生产效率极其低下。不仅未能如制度设计者希望的那样为工业化发展积累资本,反而导致了农业和农村的凋敝。1978 年,中国农村超过 2.5 亿人口生活在绝对贫困状态下。20 世纪 70 年代后期,在四川、贵州、内蒙古、安徽等省份的边远山区及贫困地区,农民自发变革人民公社体制,采取了包产到组、包产到户、包产到劳以及包干到户的等多种形式的生产责任制。之后,农村改革波及全国。1983 年,人民公社体制终被废除,以家庭经营为基础、统分结合的农村集体经济逐渐被固定下来并延续至今。

2. 农村集体经济对早期工业化城市化的促进

相对于人民公社体制,改革后建立的以家庭经营为基础、统分结合的集体经济给了农民自主从事农业生产和占有其产品的权利,农民生产的积极性显著提高,粮食及其他农产品产量迅速增加。1978 年,我国粮食产量为 30476.5 万吨,1985 年和 1990 年则达到了 37910.8 和 44624.3 万吨,增长率分别达 24.39% 和 46.42%。2007 年,我国粮食产量超过 5 亿吨,2015 年则达到了 62143.9 万吨。粮食及农产品产量增加促进了轻工业发展,降低了我国工业化过程中的劳动力成本,提高了农村居民的购买力,进而扩大了工业品市场需求。改革后的农村集体经济也给了农民自主择业的权利,在农业生产效率提高、农业部门释放更多的劳动力后,庞大的农村劳动力大军进入城市、沿海地区、早期的乡镇企业工作,极大促进了我国经济增长、工业化和城市化转型。

农村集体经济中土地由集体所有,且集体所有的土地只能用于农业耕作,不能转换为建设用地。在早期的财政包干体制和 1994 年后实行的分税制下,这种土地所有制给了地方政府发展经济、加快工业化和城市化的强大激励。地方政府可以用较低的价格从农村集体征用土地,然后经过通路、通水、通电等“三通一平”或“五通一平”建设后开展招商引资,一方面可增加 GDP,提高主要官员的政绩;另一方面可获得大量税收或土地租金,有经济实力开展城市基础设施建设和提供教育、医疗、低保、养老等基本公共服务,安置国有企业下岗工人。而且,农村集体经济在早期通过丰富农产品供给稳定了城市居民的生活水平,保证了城市和工业部门曾经建立的高度的计划经济体制平稳地向市场经济体制过渡。

3. 农村集体经济对长期社会经济发展的制约

农村集体经济早期对工业化城市化的促进作用是相对于之前的人民公社体制而言的。在以家庭经营为基础、统分结合的集体经济中,土地产权在时间和空间上是被分割的,即使是农户耕作的权利也是不完整的,由此导致的农业生产规模狭小及对土地资源浪费使农业生产越来越没有效率。国家从 2002 年开始对农业进行补贴,2015 年补贴规模已达 3000 亿元。这说明为工业化、城市化积累发展资本的农村集体经济引起了资本倒流,成为社会发展的负担。此外,由集体产权导致的农业掠夺性经营使土壤、水资源受到严重污染,食品安全问题日趋严重,农业发展不可持续,农业越来越成为今后中国发展的短板和制约因素。

农村土地集体所有制也使征地的成本越来越高。地方政府征用农村土地的费用包括土地补偿费、安置补助费以及地上附着物和青苗的补偿费。如果按《中华人民共和国土地管理法》第四十七条规定“每公顷被征收耕地的安置补助费,最高不得超过被征收前三年平均年产值的十五倍”计算,这个补偿标准是比较低的,因为一亩地如果种植大田作物、其平均产值一般不会超过 2000 元,15 倍也就不超过 30000 元。但这只是针对修建高速公路、大型水库等国家工程项目。城市化中地方政府征地时一般连片征收,土地补偿费和安置补助费要远高于《土地管理法》规定的这一标准,其中安置补助费包括:需要按一定面积补偿被征地农户住房,需要解决被征地农户家庭成员的医疗、养老、教育等社会保障,需要安排被征地农户劳动力的就业等。随着城市房产价格上涨、公共服务水平提高、劳动力工资增加,城市化中征地的安置费用越来越高。相反,如果土地不是集体所有,可以自由交易,部分只会种地或从事畜牧业

的农民可能不愿进城谋生,他们会在农村其他地方买地继续从事农业。这样,被征地农户索要的安置补助费会大大降低。

维持农村集体经济运行的户籍制度对工业化、城市化的阻碍作用也表现得越来越明显。如果预期自己不能在城市定居,最终仍将回农村生活,想进城工作的农民就不会进行长期的、复杂的人力资本投资。经济发展处于劳动密集型技术阶段时,会识字会算数的简单体力劳动者可以成为工厂里的产业工人。但是,当经济发展上升到资本密集型和技术密集型阶段时,工厂无疑对人力资本质量要求更高,需要工人能处理更复杂的事务。所以,户籍制度将造成一方面大量低技能的农村劳动力找不到工作,另一方面工厂和城市招不到高技能的工人。户籍制度也使城市管理者规划市政公共基础设施和居民公共服务时不考虑进城务工的农民工,造成城市基础设施和教育、医疗等公共服务总是处于紧张状态,一旦引起城市居民反感,管理者便以清除低端产业为名清退农民工,发生逆城市化现象。

四、农村集体经济的改革方向

1. 已有的变革

农村集体经济组织一直以来被政策规定为以家庭承包经营为主、统分结合的双层经营体制。早期,统一经营是指集体经济组织为农户提供生产、经营、销售等方面的服务,如机耕、机收、水利、植保、防疫等。然而,1978 年农村改革以来的实践表明,除极少数发达地区,集体经济组织既没有能力、也缺乏动机为农户家庭提供农业生产经营方面的服务,2005 年税费改革、“三提留五统筹”被取消后更是如此。农业家庭生产经营也不需要集体统一经营这一层次,因为:(1)生产之外的技术、销售等方面的服务是有利可图的,农民自己会想方设法获得;(2)部分农业技术服务已经内含在农业生产资料中,如优良的种子,施用的化肥和农药等,农户只需按说明书操作和使用即可;(3)部分生产性服务如水利建设中的打井、灌溉等,实际上相当于一项投资,长期来看会提高产量,农户是可以获得收益的。中国几千年的农业发展历史已经证明农民可以很好地合作解决社区内部生产基础设施建设等问题,目前农户投资农业基础设施少主要是因为承包权期限太短且不稳定;(4)诸如机械播种、耕地、收割等农业机械方面的服务,可以通过专业分工、合作、市场化的方式解决;(5)至于大型的农田水利建设,如土地平整、河流治理等,也不是小范围内的集体经济组织可以解决的。

除集体经营层次失去存在的基础外,土地承包权的内容以及所有权与承包权的关系也发生了很大的变化。首先,承包期被不断延长。家庭经营的承包地在改革之初仅是模糊地规定几年不变,1984 年中央一号文件提出了 15 年不变,1993 年《中共中央、国务院关于当前农业和农村经济发展的若干政策措施》提出延长承包期至 30 年,而 2008 年十七届三中全会通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》更是指出:“赋予农民更加充分而有保障的土地承包经营权,现有土地承包关系要保持稳定并长久不变。”土地承包关系稳定长久不变在 2013 年十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》、2014 年一号文件《关于全面深化农村改革加快推进农业现代化的若干意见》、2015 年通过的《深化农村改革综合性实施方案》中都被再次强调。承包期延长减少了土地所有者集体对农业生产经营的干预,反映了中央政策对家庭经营因承包期太短而带来的负面后果的担忧。

其次,承包经营的权利更加充实了。承包制初期,家庭经营的土地是不允许流转的。1980 年通过的《关于进一步加强和完善农业生产责任制的几个问题》曾提出不准买卖土地,1982 年一号文件《全国农村工作会议纪要》明确指出:“社员承包的土地,不准买卖,不准出租,不准转让,不准荒废,否则,集体有权收回;社员无力经营或转营他业时应退还集体。”政策转变发生在 1984 年,当年的一号文件《中共中央关于一九八四年农村工作的通知》鼓励土地逐步向种田能手集中,那些无力耕种或从事非农业的农户可以将土地交还集体,也可以自己找其他农户转包,转包的条件由双方商定,只是转包时不能改变集体承包合同原来规定的内容。这意味着农户获得了所承包经营土

地的部分让渡权。1993 年通过的《中共中央、国务院关于当前农业和农村经济发展的若干政策措施》认为承包地可依法转包、转让、互换、入股,其合法权益受法律保护。2008 年十七届三中全会通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》认为承包经营权在转包、转让、互换、入股的基础上可以出租。2013 年十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》除赋予农民对承包地占有、使用、收益、流转的权利外,承包经营权可以抵押、担保,并且允许农民以承包经营权入股发展农业产业化经营。这一系列充实承包权内容、促进承包权流转的政策,目的是扭转我国农业竞争力因经营规模过小而不断下降的局面。

2. 对目前改革的评述

2014 年中央一号文件《关于全面深化农村改革加快推进农业现代化的若干意见》指出,在落实农村土地集体所有权的基础上,稳定农户承包权、放活土地经营权,允许承包土地的经营权向金融机构抵押融资。2015 年通过的《深化农村改革综合性实施方案》进一步提出“三权分置”的主张,即落实集体所有权,稳定农户承包权,放活土地经营权。“三权分置”将经营权从承包权分离出来,旨在保护从事农业的大户、尤其是大规模农场经营者的利益,一方面防止承包权拥有者中途毁约、破坏经营者投资农业的预期;另一方面给农业经营者提供一个可以通过经营权进行融资的手段,使之有更强的扩大农业生产的能力。然而,正如之前分析的,当前阻碍承包地流转及农业生产规模扩大的因素主要是承包期太短及所有者集体的代表随意调地的机会主义行为。农业生产需要在土地整治、水利建设、机械设备等方面进行大规模投资,而且这些投资的回收期长。如果承包期太短或承包地可以随意调整,经营者的投资是无法回收的。在承包权期限很短的情况下,经营权的期限相应地更短,经营权抵押的价值必然很低。所以,将经营权从承包权分离既不能解决农业规模扩大的问题,也不能解决农业投资的问题。相反,由于经营权本是承包权派生的权利,当政策过于强调经营权、保护经营者利益,或者在法律上造成经营权与承包权过于对抗时,必然出现对已有承包权的侵蚀。这时,承包权拥有者可能宁愿闲置承包地也不会让渡其经营权,出现与政策相背离的结果。

目前,部分地区针对农村劳动力外出务工多、土地耕作粗放或被撂荒的现象,搞农村集体资产股权改革,将土地和其他长期积累的集体资产折成股份分配给社区内成员,成员按股份分红,土地和集体资产则由集体统一经营或租赁给公司经营,形成所谓“资源变资产、资金变股金、农民变股民”的委托代理模式。将集体土地和资产折股量化后进行统一经营最早是 1992 年广东南海搞的社区股份合作制。其时,一方面市场日用工业品短缺、工商业获利机会多,另一方面大量港资正向珠江三角洲转移。为及时捕捉工业化和城市化有利时机,突破当时土地利用的政策管制,南海基层干部创新了社区股份合作制,以此平衡社区发展和国家任务、社区内部工商业和农业发展、以及不同村组和农户之间的利益。股份合作制大大提高了南海农村地区土地资源利用的效率,促进了当地工业化和城市化快速发展,但也带来了资源利用的社区封闭性、村集体领导人甚至社区外其他成员对集体资产的剥夺和侵蚀等问题。在非农机会很少的其他地区,由于农业生产规模经济并不显著,通过股份制或股份合作制实行统一经营或租赁经营带来的收益可能抵不上由此产生的代理成本。这种土地股份制最明显的缺陷是:(1)拥有小额股份且分散的农户存在“搭便车”动机,缺乏挑选和监督经营者的激励;(2)即使流转土地的农户有激励监督经营者,也缺乏监督的手段。因为不同于现代公司,目前并不存在一个反映土地股份制农业公司绩效的股票市场。而且,在土地股份制中,小股东农户是不能自由退出的。

3. 农村集体经济的改革方向

中共十九大提出了实施乡村振兴战略,目的是“坚持农业农村优先发展,按照产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕的总要求,建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系,加快推进农业农村现代化”。建立城乡融合发展的体制机制必须深化农村集体经济改革,在土地确权的基础上促进承包权在社区外自由流转;必须废除户籍制度,给农村和城市居民充分的就业、居住

自由。土地和劳动力自由流动后,要素竞争将更加充分,收入分配将更加均衡,城市的资本、人才、技术更有可能下乡,农村发展更有条件与城市衔接,城乡发展才会真正走向融合。

农村集体经济改革首先是按户而不是人将承包地确定下来。家庭承包责任制实行之初,大部分地区承包地是按人口平均分配的,小部分地区则按人口和劳动力一定比例分配。第二轮承包时,各地基本上按人口均分承包地。承包地按人口均分符合农民原始的公平观念,实施起来交易成本最少,但也埋下了需要根据人口增减不断调地的隐患,导致“生不增、死不减”的政策难以执行。南海股份合作制中出现的“外嫁女”难题说明,只按人口分承包地或集体股份,而不将分后的承包地或股份永久地确定下来,将始终造成承包权或集体产权长期不稳定①。按户确定承包地是指,对承包地进行确权登记颁证时,以户为单位将承包地固定下来。当农户出现兄弟分家、女儿出嫁、家庭人口增减等情况时,承包地由家庭内部协商解决,不致出现因一户人口变化而在全村或村民小组调地的现象。

农村集体经济改革其次是赋予农户稳定并长久不变的承包经营权。家庭联产承包责任制改革后,农户虽然获得了自主经营权,可自由处理自己的产品,但仍需完成国家农业税,并向乡镇政府和村委会缴纳“三提五统”等多项费用,费用中相当部分本应由国家财政支付,如民兵训练、农村基础教育、农村孤寡老人抚养和军烈属优抚等。所以,集体产权在当时可看作是为保证农民完成农业税及各项费用的一种强制手段。2006 年新农村建设运动以来,农业税费被取消,教育、医疗、低保、行政村运转等都已纳入国家财政统筹的范围,集体产权作为强制农民完成义务的手段已没有存在的基础。这时,由集体经济组织、村委会、村民小组充当所有者身份容易产生不断调整土地、破坏承包合同等机会主义行为。因此,有必要在法律上赋予农户稳定并长久不变的承包经营权,稳定承包者、经营者长期生产和合作的预期,增加农业生产者对农田水利设施投资,消除各种掠夺性经营行为。

农村集体经济改革第三是要允许承包经营权在社区外自由流转,让土地更有机会流转到农业生产效率最高的使用者手中,更有机会与社区外的资本和技术结合,从而打破资源利用的封闭性,让农村社区发展适应工业化、城市化转型和城乡融合发展的大势。

五、结　论

以家庭经营为基础、统分结合的双层经营体制被认为是集体经济,主要是因为土地属集体所有。家庭经营是统分结合双层经营体制的基础,但家庭承包经营仍是农户与集体的一种合同关系。以家庭经营为基础、统分结合的双层经营体制这一农村集体经济组织本质上反映着国家与农民的关系。国家对农户经营的主要生产资料土地删除了部分权利,禁止农民买卖土地,禁止农民将土地用于农业外的工商业发展,农户承包经营只是获得了用土地经营农业的权利,农户土地经营的收益权、使用权、流转权只是农业上的收益权、使用权和流转权。国家将农户承包地删除的部分权利控制在自己手中,目的是为了提取农业剩余、让集体内部行使政府职责解决公共服务、体现自己的权威,低价获得工业化和城市化建设用地等。所谓集体经济组织的代表村委会只是国家的代理人,它的权利和职责都是国家通过行政强制定下来的。在集体经济内部,成员无权讨论集体产权的实现方式,无权对集体产权进一步分割或买卖这些权利。

与人民公社相比,以家庭经营为基础、统分结合的双层经营体制解决了劳动贡献中的度量难题及分配中的平均主义,其激励效果是明显的。但是,由于家庭经营的土地承包权不稳定,农地的价值显著降低,农地承包者因而不愿意进行长期投资改良土地、兴修水利。相反,承包者常采用大量

① 按户而不是人确定承包地或集体股份是作者 2015 年在广东南海调查股份合作制时得到的启发。樊平教授最近调查也发现,浙江部分基层在推进土地集体产权改革时也是将承包地落实到户。感谢樊平教授与我分享他的发现。

施用化肥农药、放任水利设施荒废等掠夺性经营方式。而且,集体经济组织的代表村委会、村民小组常常滥用所有者代表的身份,随意改变土地承包关系,以搞规模经营或发展集体经济的名义强行收回承包地,损害农民的利益。农村集体经济曾推动了早期工业化城市化快速发展,目前却因为农业生产低效率、征地成本越来越高、不利于人力资本投资等原因阻碍了我国经济社会进一步转型和发展。农村集体经济改革的方向应是按户而不是人将承包地确定下来,让农户获得稳定并长久不变的土地承包经营权,并允许承包经营权不受限制地自由流动。

Characteristics, Existing Problems and Reform of Rural Collective Economy

Tan Qiucheng

(*Rural Development Institute*, *Chinese Academy of Social Sciences*, *Beijing* 100732, *China*)

Abstract: The dual-level operation system, which is based on household operation and combined by centralization and decentralization, is considered as collective economy, mainly because the land belongs to the collective. Household operation is the foundation of the dual-level operation system with the combination of centralization and decentralization, but it is still a contracting relationship between farming households and the collective. As the contract term of land operated by rural households is too short, the value of land has decreased a lot and the farmland contractors are unwilling to make long-term investment to improve soil and construct irrigation facilities. On the contrary, the contractors often adopt such modes of predatory operation as applying too much chemical fertilizer and letting the irrigation facilities fall into disuse. Much worse is that the representatives of collective economy like the village committees and the leaders of village groups often abuse their rights as a representative of land owners. They change the relationship of land contracts at will, take the contracting land back by force, and hurt the interest of the farmers in the name of carrying out scale operation and developing collective economy. Rural collective economy once pushed up China's early industrialization and urbanization, but is now impeding the further economic and social transformation because it has led to low efficiency of agriculture, higher and higher cost of land acquisition, and has gone against the accumulation of human capital. The direction of reforming rural collective economy is to confirm the contracting land on the basis of a farming household rather than a single farmer, so as to let the farming households have permanent contracting and operation rights of land and to permit these rights to circulate freely without any restrictions.

Key words: collective economy, dual-level operation, contracting system

(责任编辑　管　琴)